

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE DIREITO

ELAINE MELQUIDE TIM

**PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:
DO ÔNUS OU DO BENEFÍCIO PARA SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS DO EXECUTIVO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA

CACOAL – RO
2016

ELAINE MELQUIDE TIM

**PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:
DO ÔNUS OU DO BENEFÍCIO PARA SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS DO EXECUTIVO**

Monografia apresentada à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação da professora M^a Ozana Rodrigues Boritza.

CACOAL - RO

2016

Tim, Elaine Melquide.
T582p Previdência complementar: do ônus ou do benefício para servidores públicos federais do executivo/ Elaine Melquide Tim– Cacoal/RO: UNIR, 2016.
50 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação).
Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.
Orientadora: Profa. M.^a Ozana Rodrigues Boritza.

1. Direito constitucional. 2. Direito previdenciário. 3. Direito administrativo. I. Boritza, Ozana Rodrigues. II. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU – 342

**PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR:
DO ÔNUS OU DO BENEFÍCIO PARA SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS DO EXECUTIVO**

ELAINE MELQUIDE TIM

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, mediante a Banca Examinadora formada por:

Professora M^a Ozana Rodrigues Boritza - UNIR - Presidente

Professor Me Silvério dos Santos Oliveira - UNIR - Membro

Professor Esp. Antônio Paulo dos Santos Filho - UNIR - Membro

Conceito: 90

Cacoal/RO, 06 de julho de 2016.

Dedico esta monografia à minha família. As melhores filhas do mundo Chelry e Kimie. Ao meu amado esposo Marcos. A minha amorosa mãe Iracema. E, também, ao meu pai Ademar, meu irmão Ognei e minha irmã Urânia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo socorro, bem presente na hora da angústia.

Agradeço à minha família, em especial à Chelry, Kimie, Marcos e Iracema, pela compreensão e apoio incondicional.

Ognei agradeço por suas idéias.

A minha orientadora, Professora Mestra Ozana Rodrigues Boritza, por me acolher quando estava perdida no corredor, trocando de tema, na última semana de entrega do projeto. Sua paciência, humanidade, amizade e sabedoria, durante as orientações deste trabalho, foram fundamentais.

À Professora Mestra Daeane Zulian Dorst e professora Especialista Graciela Flávia Hack pela dedicação e “puxões de orelha” na elaboração do projeto de monografia.

Professora Mestra Sônia Mara Nita, pela delicadeza nas sábias palavras de quem sabe corrigir.

A professora Myrian Rosa da Silva, pela revisão ortográfica e apoio.

Myrian, Meregildo, Geralda, Toninho, Inizabete, Diones, Adriano e Sidinei, famosa “galera do paredão”, pelo companheirismo, colaboração, amizade e parceria em todos os dias letivos.

Enfim, agradeço a todos os professores do Curso de Direito - UNIR – *Campus* Francisco Gonçalves Quiles. Esta obra é resultado de tudo que aprendi com vocês.

“De tudo ficam três coisas:
A certeza de que estamos sempre começando;
A certeza de que precisamos continuar;
A certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.
Portanto, devemos:
Fazer da interrupção um caminho novo;
Da queda, um passo de dança;
Do medo, uma escada;
Do sonho, uma ponte;
Da procura, um encontro.”

Fernando Pessoa.

RESUMO

Esta monografia é resultado de um estudo jurídico sobre os ônus e os benefícios do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Executivo, nos moldes da Lei n. 12.618/2012. Inicialmente, abordam-se conceitos elementares, aspectos históricos e legislativos da previdência social do servidor público no Brasil. Em seguida, discutem-se questões pontuais como finalidade, natureza jurídica, vigência e planos de benefícios do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Executivo – Funpresp-Exe. Por fim, apresentam-se as principais vantagens e desvantagens que o Regime de Previdência Complementar oferece aos seus segurados, apontando o fortalecimento do Estado e a vulnerabilidade do servidor como o maior ônus em relação a reforma previdenciária em questão. O método utilizado foi o do raciocínio dedutivo, o procedimento técnico foi da pesquisa bibliográfica qualitativa com enfoque dogmático.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Complementar. Servidor Público Federal. Benefícios. Ônus. Funpresp-Exe.

ABSTRACT

This monograph is the result of a legal study of the penalties and benefits of the Supplementary Pension Scheme of the Federal Executive Civil Servants, according to Law n. 12.618/2012. First, it addresses the basic concepts, historical and legal aspects of social security of public servants in Brazil. Then it discusses specific issues such as purpose, legal nature, duration and benefit plans of the Supplementary Pension Fund of the Federal Executive Public Server - Funpresp-Exe. Finally, it presents the main advantages and disadvantages that the Supplementary Pension Scheme offers its policyholders, pointing to the strengthening of the state and the server vulnerability as the biggest burden relative to the pension reform in question. The method used was deductive reasoning and the technical procedure was qualitative literature with a dogmatic approach.

KEYWORDS: Pension Funds. Public Federal Server. Benefits. Penalty. Funpresp-Exe.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Funpresp-Exe – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo.

Funpresp-Jud – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário.

Funpresp-Leg – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

RPC – Regime de Previdência Complementar.

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

PREVIC - Superintendência Nacional da Previdência Complementar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	13
1.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA.....	16
1.2 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO SERVIDOR PÚBLICO PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	20
1.3 DO SERVIDOR ADMITIDO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI N. 12.618/2012.....	26
1.4 DO SERVIDOR ADMITIDO APÓS SANÇÃO DA LEI N. 12.618/2012.....	28
2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO EXECUTIVO.....	30
2.1 DA FUNPRESP-EXE.....	30
2.1.1 Finalidade, vigência e Natureza Jurídica.....	30
2.1.2 Dos Planos de Benefícios.....	31
2.1.3 Portabilidade e Resgate.....	35
2.1.4 Adesão do Servidor Público Federal com Ingresso Anterior à Lei n.12.618/2012.....	36
2.1.5 Da adesão por Servidores Oriundos de Outros Entes da Federação.....	37
2.2 DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE OUTROS PLANOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	38
3 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO EXECUTIVO: BENEFÍCIO OU ÔNUS JURÍDICO?.....	40
3.1 POSSÍVEIS INTERESSADOS.....	40
3.2 PONTOS POSITIVOS.....	41
3.3 PONTOS NEGATIVOS.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

O Presente trabalho tem por finalidade analisar o ônus ou benefício para o Servidor Público Federal do Poder Executivo, após a vigência da Lei n. 12.618/2012, que estabelece o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos.

Tendo em vista todas as mudanças legislativas no sistema previdenciário do servidor público federal, abordam-se, no primeiro capítulo, aspectos históricos e legislativos que antecederam a Lei n. 12.618/2012 e aspectos constitucionais garantidores do direito ao benefício previdenciário dos servidores públicos.

A Lei n. 12.618/2012 foi instituída com o objetivo de reduzir o déficit previdenciário atribuído, principalmente, a sobrecarga com benefícios previdenciários pagos para servidores públicos federais, ou seja, ao instituir a previdência complementar dos servidores públicos federais, o Governo não se preocupou em beneficiar o servidor, pelo contrário, ocupou-se de solucionar o problema orçamentário dos recursos previdenciários.

De fato, a Lei nº 12.618/2012 marcou uma nova etapa à vida do servidor público. Criou uma diferenciação entre os direitos previdenciários garantidos aos servidores cobertos unicamente pelo Regime Próprio, contratados antes da vigência do Regime Complementar e, os servidores admitidos após a vigência da previdência complementar, ou seja, um sistema misto de previdência para servidores da mesma categoria funcional.

O segundo capítulo esclarece sobre o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, com enfoque na análise do Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe. Nesse sentido, serão abordados os aspectos gerais, natureza jurídica, vigência e

planos de benefícios do Regime de Previdência Complementar dos servidores Federais do Poder Executivo, lançando bases para a discussão central.

Por último, serão apontados os aspectos positivos e negativos da Previdência Complementar para o Servidor Público Federal do Poder Executivo, em caso de adesão, conforme a Lei Nº 12.618/2012.

A pesquisa se desenvolveu com base no raciocínio dedutivo, com apreço aos fundamentos, princípios e posicionamentos doutrinários com esboço do sistema previdenciário brasileiro no que tange a previdência complementar oferecida aos servidores públicos como suporte de renda no momento em que suas forças físicas se esgotam – a aposentadoria ou a doença.

Utiliza-se, também, da pesquisa bibliográfica qualitativa, observando os aspectos doutrinários, mediante fundamentos e princípios orientadores do ordenamento jurídico e dispositivos legais vigente, com a finalidade de delinear uma abordagem sobre o tema proposto e consolidar uma possível conclusão. Neste mesmo sentido, a escolha do método filosófico-jurídico dogmático justifica-se pela necessidade de estabelecer-se um paralelo entre a norma jurídica que rege a previdência complementar e as consequências geradas ao funcionalismo público, a partir da vigência da Lei n. 12.618/2012.

Certamente, a presente monografia não busca apontar soluções pra o déficit nas contas da previdência social, nem mesmo analisar as possíveis situações para cada caso em concreto. No entanto, serão avaliadas as vantagens e desvantagens, dentro de um quadro de possíveis interessados em aderir à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – a Funpresp-Exe.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes de aprofundar no estudo da previdência do servidor público torna-se necessário delimitar alguns conceitos: o de seguridade social e o de previdência social.

Sendo assim, a seguridade social é definida no art. 194, caput, da Constituição Federal de 1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Neste sentido, o fundamento da seguridade social está na solidariedade, pois se busca a redução das desigualdades e a proteção da dignidade da pessoa humana quando o segurado não gozar de plena capacidade laboral.

A Seguridade social é um sistema bipartido, com um subsistema contributivo e um subsistema não contributivo. No Brasil, a previdência social que se enquadra no sistema de aposentadoria é contributivo, significa assim que nem todos os brasileiros são segurados, porque a seguridade brasileira pressupõe uma relação jurídico-tributária de custeio da previdência social. No sistema não contributivo inclui a saúde pública e a assistência social.

No que tange aos objetivos e princípios da Seguridade Social, o art. 194, § 1, CF/1988, dispõe que:

Parágrafo Único. Compete ao Poder Público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – Universalidade de cobertura e do atendimento. II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações Urbanas e rurais. III – Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. IV – irredutibilidade do valor dos benefícios.

A universalidade de cobertura visa garantir e amparar os necessitados que se deparam com os riscos sociais a que estão expostos, mitigado pelo caráter contributivo. O legislador tem que buscar uma universalidade de cobertura e de riscos sociais. Sendo assim, a universalidade será atingida quando o maior número de riscos for coberto aos seus segurados, trata-se da Cláusula da Reserva do Possível.

No segundo inciso observa-se o princípio da isonomia, quando se igualam a seguridade dos beneficiários da zona urbana e da zona rural. Também, veda a discriminação negativa, mas não veda a discriminação positiva, desde que

justificadamente. Como no caso dos trabalhadores rurais que se aposentam com antecipação de cinco anos. Um tratamento desigual aos desiguais.

Quanto ao princípio da seletividade e distributividade, disposto no inciso terceiro, refere-se ao grande número de riscos sociais e alto número de segurados para serem cobertos e ao baixo recurso para ser distribuído. Neste sentido, o legislador aplica o princípio da seletividade. Exemplo, Artigo 201 e Artigo 203, V, ambos da CF/1988 e, também, quando o legislador, dentro dos seus recursos, elegeu os mais necessitados para redistribuir a riqueza (princípio da distributividade).

O quarto inciso dispõe sobre a segurança jurídica e contributiva do segurado, pois trata da irredutibilidade dos valores recebidos. Só cabe em valores legais e corretos. É um princípio previdenciário que permite revisões para corrigir erros. Por seu caráter contributivo, inclui reajustes conforme critérios estabelecidos em lei, visando garantir o poder aquisitivo. Corrigido anualmente pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

Quanto aos custeios da seguridade social, propõe o art. 195, CF/1988:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL);

b) a receita ou o faturamento; (COFINS)

c) o lucro; (CSLL)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (grifos do autor).

Sendo assim, compete ao congresso nacional, legislador federal, instituir contribuições para a seguridade social. Com exceção dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos efetivos, dando competência aos estados e municípios para criar lei de contribuição previdenciária para seus servidores.

Além disso, a seguridade social encontra-se alicerçada na proteção do assegurado e na busca do desenvolvimento sustentável das políticas essenciais em busca da paz social, conforme argumenta Ruprecht (1996, p. 36):

O plano geral da seguridade social deve constituir-se num componente essencial das políticas sociais do Estado, pois a saúde, a família, a velhice, o emprego e a habitação devem ocupar um lugar de destaque nos planos nacionais de desenvolvimento, considerando que essa proteção social, na medida em que seja satisfatória e suficiente, aumenta a segurança coletiva, facilita as relações sociais e se converte num fator de paz social [...]

Nesse sentido, Ibrahim (2015, p. 05) concorda que, “A intervenção estatal, na composição da seguridade social, é obrigatória, por meio de ação direta ou controle, a qual deve atender a toda e qualquer demanda referente ao bem estar da pessoa humana”.

Observa-se, assim, que é finalidade primordial da Seguridade Social garantir uma vida digna aos seus segurados por meio de uma justiça social equânime e a aplicação da normatização protetiva.

No texto da Lei nº 8.823, de 1991, dispõe que:

Art. 1º - A previdência social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Neste contexto, segundo Ibrahim (2015, p. 27) a previdência social é “tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal”. Portanto, a previdência social tem a finalidade de amparar seus segurados contra os riscos sociais mitigados no artigo 1º da Lei 8.823/1991.

Para Martins (2008, p. 276) “a previdência social é um dos segmentos, das partes do Direito da Seguridade Social. Este é o gênero, que abrange a Previdência Social como espécie. A Previdência Social não é, portanto, autônoma em relação ao Direito da Seguridade Social”.

Diante do exposto, se nota que a principal diferença entre seguridade social e previdência social é que a primeira tem fulcro no caráter sociológico de proteção ao indivíduo onde todos contribuem para a redução da desigualdade social, enquanto a segunda tem caráter protetivo individual do indivíduo que ocupa atividade laborativa.

No contexto do servidor público federal estes conceitos vão surgindo com a análise histórica e legislativa da previdência social do servidor público.

1.1 BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA

Desde tempos remotos a humanidade se preocupa com seu bem estar em longo prazo e, assim, poder reduzir as adversidades da vida. No mundo animal percebe-se que as formigas guardam alimentos para os tempos de inverno e as abelhas produzem o mel para manter viva a colméia.

Observa-se, desta maneira, que todos os seres vivos têm por objetivo viver mais. No entanto, o sistema mais complexo para se manter vivo é o do ser humano. Não basta ter para estar vivo, também precisa ter conforto e qualidade de vida.

Por muito tempo a proteção em tempos difíceis, na doença ou na velhice, foi destinada a família. Pessoas sem família sobreviviam peregrinando pela solidariedade das pessoas mais abastadas ou das igrejas, sem ajuda, morria-se por falta de cuidados. Somente no século XVII que o Estado editou a Lei dos Pobres e com isso tem se os primórdios da proteção social estatal.

De acordo com Ibrahim (2015, p. 02), “já no Império Romano encontravam-se indícios de seguros coletivos, visando a garantia de seus participantes”. Pereira (1993 apud IBRAHIM, 2015, p. 03) acrescenta que , a proteção social evoluiu com a humanidade, ou seja, de um estado mínimo evoluiu-se para o Estado de tamanho certo.

A evolução histórica da Previdência Social no Brasil desenvolveu-se da maneira semelhante ao modelo internacional. Iniciando com os planos privados e voluntários depois vieram os planos mutualistas e por fim desenvolveu-se o modelo previdenciário com a intervenção estatal.

De acordo com Tavares (2008, p. 40-41),

Em nosso país, as primeiras manifestações de preocupação com a necessidade de implantação de seguro social deram-se através das santas casas de misericórdia, como a de Santos (1543), montepios e sociedades beneficentes, todos de cunho mutualista e particular. Também se registra a instituição de Montepio para a Guarda pessoal de D. João VI (1808).

Na Constituição Imperial de 1824, previam-se os Socorros Públicos, no artigo 179, inciso XXXI. E nesta mesma Constituição, instituiu-se o Montepio Geral

dos Servidores do Estado de 1835, num sistema mutualista de cobertura de riscos, sendo a primeira entidade privada a funcionar no país.

Outros direitos previdenciários foram concedidos durante a vigência da Constituição Imperial, entre os mais importantes, destacam-se: o Código Comercial (1850), que previa o direito de manutenção do salário por três meses na hipótese de acidente imprevisto e inculpação; o Regulamento nº 737 (1850), que igualmente garantia aos empregados acidentados os salários por até três meses; o Decreto nº 2.711 (1860), que regulamentava o custeio dos montepios e das sociedades de socorros mútuos; o Decreto nº 9.912-A (1888) e nº 9.212 (1889), que, respectivamente, concedeu aos empregados dos Correios o direito à aposentadoria, ao conjugarem 60 (sessenta) anos de idade e 30 (trinta) anos de serviço e criou o montepio obrigatório para os seus empregados dos Correios; o Decreto nº 221 (1890), que instituiu o direito à aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil.

A Constituição Federal de 1891, foi a primeira a utilizar o termo “aposentadoria”, dando aos funcionários públicos o direito de se aposentar por invalidez. Ressalta-se que, apenas os funcionários públicos foram contemplados por essa Constituição. Conforme se observa no artigo 75, da referida lei, “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Foi na vigência da Constituição de 1891 que se criou a Lei Eloy Chaves, considerada um marco na evolução da Seguridade Social no Brasil.

A Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24-1-1923) foi a primeira norma a instituir no Brasil a previdência social com a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, de nível nacional. Tal fato ocorreu em razão das manifestações gerais dos trabalhadores da época e da necessidade de apaziguar um setor estratégico e importante da mão-de-obra daquele tempo. Previa os benefícios de aposentadoria por invalidez, ordinária (equivalente à aposentadoria por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica (MARTINS, 2008, p. 7).

No tocante a história da seguridade social, a Lei Eloy Chaves é considerada, pela maioria dos doutrinadores, como um marco para a origem da previdência social brasileira. No entanto, há indícios de controvérsias históricas para a origem da proteção social no Brasil, como sugere Campos (2015, p. 27-28),

Por convenção entende-se que a origem da previdência social (como política de proteção social) no Brasil, segundo a historiografia oficial,

remonta à publicação do Decreto 4.682, de 24.01.1923, denominado “Lei Eloy Chaves”, nome do deputado paulista que apresentou o projeto. Em verdade, a questão não é pacífica, pois também no Brasil existem controvérsias sobre os antecedentes e as origens da proteção social, havendo três correntes básicas que explicam o fenômeno: a) a primeira, segundo a qual as origens remontam à época do Império; b) a segunda, que defende a Lei Eloy Chaves (Decreto 4.682, de 1923) como marco inicial; e c) a terceira, pela qual a proteção social originou-se a partir da estruturação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), na década de 30

Com a origem de um pensamento contemporâneo, outras transformações aconteceram no campo social. Neste sentido, Martins (2008, p. 08) esclarece que, após a publicação da Lei Eloy Chaves outras leis foram sancionadas visando expandir a proteção social a outros empregados, como os benefícios da Lei Eloy Chaves aos empregados portuários e marítimos (Decreto Legislativo nº 5.109, de 20-12-1926), benefícios da Lei Eloy Chaves ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei nº 5.485, de 30-6-1928) a criação da CAPs para empregados de força, luz e bondes (Decreto nº 19.497, de 17-12-1930) e a reformulação da legislação das CAPs (Decreto nº. 20.465, de 1-10-1931).

Durante o Governo de Getúlio Vargas, na década de 30, reformulou-se os regimes previdenciários e trabalhistas. No que tange ao campo da previdência, reorganizou-se o sistema de caixas de aposentadoria e pensão para institutos de aposentadoria e pensão. Neste sentido, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, conforme o Decreto nº 22.872/1933.

A Constituição Federal de 1934 estabeleceu a forma tripartida, empregado-empregador-estado, de custeio para a previdência e foi a primeira a empregar o termo “previdência” e “social” de forma separada. A Constituição Federal de 1937 não apresentou mudança significativa na lei previdenciária. Na Constituição Federal de 1946 substituiu-se o termo “seguro social” por “previdência social e foi editada a Lei nº 3.807/60, conhecida por Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), unificou a legislação. Em 1965, incluiu-se na Constituição Federal de 1946 um parágrafo proibindo a prestação de benefício sem a correspondente fonte de custeio.

No ano de 1966, o Decreto nº 72 criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), trata-se de uma autarquia integrante da administração indireta da União, com personalidade jurídica própria. Em 1977, instituiu-se a Lei nº 6.439 que estabelece o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que manteve o INPS, e criou o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Em 1976, houve uma nova unificação da legislação previdenciária

pelo Decreto nº 77.077 na Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), que em seguida foi substituída pela CLPS de 1984, aprovada pelo Decreto nº 89.312.

Por fim, em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal do Brasil. Esta nova Constituição trouxe um capítulo abordando a Seguridade Social do artigo 194 ao artigo 204, com a seguinte divisão: Previdência Social, Assistência Social e Saúde. A princípio o custeio da Seguridade Social seria por conta do empregador, dos trabalhadores e sobre as receitas dos concursos de prognósticos. No entanto, outras emendas constitucionais especificaram melhor o texto, conforme artigo 195 da Constituição Federal de 1988:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

A Constituição Federal de 1988 extinguiu o INPS e o INAMP e estabeleceu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), criado pela Lei nº 8.029/1990, adimpliu, também, pelo atendimento médico hospitalar via Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080/1990. Além disto, revogou pela Lei nº 8.213/1991, o CLPS, que dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e instituiu o Plano de Custeio pela Lei nº 8.212/1991.

Segundo Ibrahim (2015, p. 62), o atual regime de Previdência Social regulamentado no Brasil é o do Decreto n. 3.048/1999, que regulamenta disposições relativas ao custeio da seguridade e aos benefícios da previdência social, com as alterações subsequentes.

De fato, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram quatro modificações relevantes nas regras de aposentadoria dos servidores públicos federais, as quais foram implementadas a partir das seguintes normativas:

- Emenda constitucional 20, de 15.12.1998, publicada em 16.12.1998
- Emenda constitucional 41, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003.
- Emenda Constitucional 47, de 05.07.2005, publicada em 06.07.2005.
- Lei 12.618, de 30.04.2012, publicada em 02.05.2012.

As mudanças provocadas pela aprovação das EC 20/1998, EC 41/2003 e EC 47/2005 causaram um emaranhado de regras de transição para o servidor público federal, estabelecendo premissas e limitações, como, por exemplo, a extinção da paridade e integralidade vencimental para, enfim, encaminhar o modelo de previdência complementar, previsto pela Lei n. 12.618/2012.

1.2 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO SERVIDOR PÚBLICO PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A seguridade social trilhou um longo caminho para alcançar a atual estrutura de proteção social. Neste sentido, o servidor público federal, tem sua base previdenciária ordenada no artigo 40 da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos benefícios previdenciários previstos no artigo 40, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o servidor público possui três formas de aposentadoria: por invalidez, a compulsória e a voluntária.

Desta forma, compete esclarecer que, quanto ao sistema previdenciário, a Constituição prevê dois regimes básicos e dois regimes complementares, conforme esclarece Ibrahim (2015, p. 32),

O sistema previdenciário brasileiro é dotado de dois regimes básicos (Regime Geral de previdência Social e Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos e Militares) e dois Regimes Complementares de Previdência (aberto ou fechado no RGPS e unicamente fechado nos RPPS).

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) encontra-se regulamentado no Artigo 201, da CF/88. De acordo com Kertzman (2014, p. 36), “o Regime Geral de Previdência Social é aquele que abrange o maior número de segurados, sendo obrigatório para todos os que exercem atividades remuneradas por ele descritas”.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), por sua vez, está diretamente relacionado ao conceito de servidor. Neste sentido, o artigo 40, da CF/1988, assegura o regime de previdência de caráter solidário e contributivo aos servidores públicos efetivos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Cabe salientar que o RPPS segue as diretrizes da Lei n. 9.717/1998.

Segundo Ibrahim (2015, p. 34-35), o Regime de Previdência Complementar (RPC) surgiu para complementar o RGPS, encontra-se regulamentado no artigo 202, da CF/1988 e possui os seguimentos abertos e fechados. Sendo assim, os regimes abertos são acessíveis a quaisquer pessoas físicas e o regime fechado é limitado a um grupo de pessoas como, por exemplo, os servidores públicos federais do poder executivo.

A Constituição Federal de 1988 rompeu com a pluralidade de regimes jurídicos previdenciários dos servidores públicos – estatutário ou celetista – que era dividida de acordo com a função exercida por cada servidor. Assim, unificou e tornou obrigatório o regime estatutário para todos os servidores públicos, nas três esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

De acordo com Ibrahim (2015, p. 761), este novo enquadramento acarretou graves problemas na previdência, pois os servidores públicos estatutários estavam excluídos do regime geral de previdência e suas limitações.

O novo modelo generalizou as prerrogativas da previdência pública como, por exemplo, paridade entre remuneração, proventos e pensões para todas as espécies de servidores públicos, quando deveria destinar exclusivamente às atividades típicas de Estado.

Por consequência, para Castro e Lazzari (2016, p. 1040-1041), alguns entes federativos menores não suportaram o aumento das despesas com custeio, inviabilizando a manutenção do sistema. Inclusive, a própria união não suportou a mudança automática de regime, sem concurso público, o que aumentou o déficit financeiro existente das contas da previdência pública.

O sufoco se deu porque o legislador ignorou o art. 19 do ADCT, visto que o ideal constitucional era que os antigos servidores trabalhistas mudassem para o regime estatutário após concurso público, o que não foi observado.

Diante do aumento deficitário da previdência pública, implementou-se novas mudanças por meio das reformas administrativa e previdenciária que alteraram o regime constitucional do servidor público.

As modificações mais relevantes nas regras de aposentadoria dos servidores públicos federais foram implementadas pelas EC 20/1998, EC 41/2003, EC 47/2005 e Lei 12.618, de 30.04.2012.

Percebe-se que esta em curso no governo federal uma desestruturação e contrarreforma da previdência. Conforme Ibrahim (2015, p. 698-700), na Educação, por exemplo, há uma desvalorização do docente. Especialmente, após 2003, onde os servidores não possuem garantia de integralidade salarial, estratificando o seguimento dos docentes, causando desigualdades entre ativos e aposentados

A Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, autorizou a instituição de regime de previdência complementar aos servidores titulares de cargo efetivo, como se lê:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Para Ribeiro Junior, Gonçalves de Faria e Costa (2013, p. 25), com a EC 20/1998 a integralidade passa a corresponder à última remuneração do servidor no cargo efetivo, ou seja, o servidor passa a ter direito apenas a remuneração do cargo no efetivo momento em que se deu a aposentadoria.

É indiscutível que, ao sancionar a Emenda Constitucional 20/1998, o legislador permitiu novas possibilidades de regime previdenciário aos servidores públicos com a intenção de reduzir o ônus estatal pelo rombo nos fundos previdenciários. Conforme previsão legal do Art. 202, da CF/1988:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) Grifos do autor (grifo do autor).

Neste sentido, Ruprecht (1996, p. 42) afirma que “[...] Sua existência é devida à necessidade de completar os benefícios atuais que costumam ser insuficientes, quer dizer, procuram satisfazer amplamente as necessidades não supridas pela seguridade social.”

Da mesma forma, aprovou-se em 19/12/2003, a Emenda Constitucional Nº 41, que deu nova redação ao Artigo 40, nos parágrafos 14 a 16, da Constituição

Federal de 1988, estabelecendo a possibilidade de criação, por lei ordinária, de um regime de previdência complementar para servidores públicos.

Art. 40. [...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) (grifo do autor) (grifos do autor).

A EC 41/2003, complementou as alterações implementadas pela EC nº 20/1998, trouxe novas limitações ao regime de previdência do servidor público e o aproximou das regras do RGPS novamente, numa tentativa de reduzir os gastos com o sistema de previdência pública.

A EC nº 41/2003, mudou a base de cálculos dos benefícios, que passaria a ser considerada uma média dos salários de contribuição do servidor no RPPS, sendo que no regime anterior baseava-se na última remuneração do servidor. Esta mesma regra, sobre a base de cálculo dos benefícios, também foi aplicada no RGPS, o que parece ser uma tentativa de aproximar o regime próprio e regime geral de previdência.

Outras mudanças provocadas a partir da EC nº 41/2003, como a extinção da paridade salarial entre ativos e inativos, foi garantido o reajuste dos benefícios para lhes preservar o valor real, nos termos da lei. Houve, também, uma mudança estrutural na limitação do valor das pensões concedidas pelo RPPS, anteriormente correspondentes à remuneração do servidor ou à aposentadoria. Com a EC nº 41/2003 passou a limitar a pensão ao teto do RGPS, acrescendo 70% (setenta por cento) da parcela excedente ao mesmo limite, conforme art. 40, § 7º, CF/1988.

A EC nº 41/2003 instituiu, ainda, a contribuição a incidir sobre as aposentadorias e pensões que ultrapassassem o limite remuneratório do RGPS,

com percentual igual ao dos servidores ativos, no âmbito do RPPS. Observa-se, assim, um reflexo da crise previdenciária, pouco contribuinte ativo para alta demanda de inativos.

Razão pela qual a EC nº 41/2003 criou a figura do abono de permanência, que consiste num bônus financeiro ao servidor que, mesmo tendo completado o tempo de contribuição, optasse por não se aposentar, com o intuito de estimular que o servidor peça aposentadoria, voluntária e precoce, consoante o Artigo 40, § 19, da Constituição Federal de 1998:

§ 19. o servidor [...] que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária [...] e que opte permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária.

Com isso, o servidor público passa a receber a parcela pecuniária correspondente à contribuição previdenciária, invés de contribuir, até completar as exigências para a aposentadoria voluntária.

O legislador, apurado com a alta despesa previdenciária, tentou, mais uma vez, implementar a previdência complementar do servidor público. Isso se deu com a alteração do § 15 do art. 40, da Constituição Federal, no qual retira a exigência de lei complementar para dispor sobre a previdência complementar do servidor público.

No entanto, o regime complementar de previdência pública foi criado apenas em 2012, pela Lei nº 12.618/2012, que autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar dos servidores do: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não obstante, a Medida Provisória 676/2015, sancionada pela Lei n.13.183/2015, veio novamente provocar uma reviravolta, conforme art. 1º, §§ 2º a 6º, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§ 2º Os servidores e os membros referidos no caput deste artigo com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que venham a ingressar no serviço público a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício.

§ 3º Fica assegurado ao participante o direito de requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, nos termos do regulamento do plano de benefícios.

§ 4º Na hipótese do cancelamento ser requerido no prazo de até noventa dias da data da inscrição, fica assegurado o direito à restituição integral das

contribuições vertidas, a ser paga em até sessenta dias do pedido de cancelamento, corrigidas monetariamente.

§ 5º O cancelamento da inscrição previsto no § 4º não constitui resgate.

§ 6º A contribuição aportada pelo patrocinador será devolvida à respectiva fonte pagadora no mesmo prazo da devolução da contribuição aportada pelo participante.”

Levando-se em consideração o Art. 1º, §2º, da Lei 13.183/2015, especialmente no trecho em que o legislador presume que, os servidores públicos “serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício”. Neste contexto, cabe questionar o caráter facultativo da seguridade complementar, visto que a adesão passa a ser automática e não previamente expressa. Consoante a alteração legal, Castro e Lazzari (2016, p. 1147-1148) afirmam que,

A premissa básica do regime de previdência complementar é a adesão facultativa (CF, art. 202, caput), devendo ser interpretada esta como sendo a manifestação expressa do servidor que, tenha ou não ingressado após o funcionamento do “fundo de pensão”, venha a concordar em participar do referido sistema. É dizer, não há escolha, por parte do servidor, quanto a vinculação ao RPPS e aos valores-limite pagos por este, para aqueles que ingressam após a implantação dos planos de previdência complementar.

Certamente, entende-se que a previsão legal de adesão automática na previdência complementar pela Lei 13.183/2015 retira do servidor o direito de escolha, deixando de ser uma opção de vontade para ser uma negação da vontade. Neste sentido, o STF já decidiu em situação similar:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REGIME DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. CARÁTER COMPLEMENTAR. ADESÃO. FACULDADE. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO. 1. A faculdade que tem os interessados de aderirem a plano de previdência privada decorre de norma inserida no próprio texto constitucional [artigo 202 da CB/88]. 2. Da não-obrigatoriedade de adesão ao sistema de previdência privada decorre a possibilidade de os filiados desvincularem-se dos regimes de previdência complementar a que aderirem, especialmente porque a liberdade de associação comporta, em sua dimensão negativa, o direito de desfiliação, conforme já reconhecido pelo Supremo em outros julgados. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - RE: 482207 PR, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 12/05/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009 EMENT VOL-02362-07

Para Castro e Lazzari (2016, p. 1148) “não há que se falar em ‘inscrição automática’”, como pretende, de modo flagrantemente inconstitucional, a Lei n. 13.183/2015, ao incluir os §§ 2º e 5º no art. 1º da Lei n. 12.618/2012, afrontando o artigo 202 da CF/1988.”

Ressalta-se ainda que, o texto aprovado pela Lei 13.183/2015 modifica, sobremaneira, os cálculos para a aposentadoria. Estabelece-se, assim, a fórmula progressiva e, até 2018, a aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social passará pela regra conhecida como 85/95. Vigorando, também, a mesma regra para os servidores públicos que optarem pela previdência complementar fechada.

Em consequência, é fundamental que se trace uma análise das novas regras estabelecidas pelas alterações da Lei 8.213/1991 e Lei 12.618/2012, sem deixar de apreciar os fundamentos, princípios e posicionamentos doutrinários acerca do sistema previdenciário brasileiro, especialmente da previdência complementar, para chegar ao convencimento das consequências dessas alterações para os servidores públicos da União.

Observa-se que o legislador, ao aprovar a previdência complementar, criou uma alternativa para não suprimir, de vez, o fator previdenciário no Brasil. Hodiernamente, o país atravessa uma crise financeira sem proporções. Desta forma, medidas extremas podem ser aprovadas sem que se analisem as consequências desses atos para os indivíduos envolvidos.

1.3 DO SERVIDOR ADMITIDO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI N. 12.618/2012

Antes de 1939 os funcionários públicos só se aposentavam por invalidez a serviço da união. Ressalta-se que desde 1891 os magistrados com mais de 30 anos de exercício já detinham o direito a aposentadoria custeada pelo Governo Federal.

De acordo com Castro e Lazzari (2016, p. 1030), o “primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos, promulgado em 1939, criava uma aposentadoria por tempo, mas sujeita à discricionariedade da Administração”. Neste estatuto a aposentadoria do servidor público era dada como um presente para funcionários com mais de 35 anos de efetivo exercício e boa desenvoltura no trabalho.

De fato, a aposentadoria voluntária aos 35 anos de serviço público só passou a ser concedidas após a Constituição de 1946, custeadas com recursos do Tesouro Nacional. Enquanto isso, os trabalhadores da iniciativa privada contribuía para os Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A Constituição de 1988 foi responsável por grandes reformas no sistema da seguridade social, especialmente nos artigos 40 e 202 da Carta Política. Logo após a mudança Constitucional, aconteceu a primeira eleição para presidente, após a era

militar, em 1992, e iniciou-se um novo modelo de Administração Federal, visando à reconstrução do Estado.

Segundo Pacheco Filho e Winckler (2005), com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o governo se deparou com problemas crônicos como inflação, crise na economia, a mora da dívida externa e o monopólio do estado nas atividades econômicas. Com este quadro político e econômico, FHC deu continuidade às ações de seu antecessor e promoveu a “Reforma do Estado”.

Buscando reduzir os gastos públicos, a previdência social foi um dos alvos a ser reformado, pois os benefícios eram custeados unicamente com recursos estatais. Fatalmente, houve uma alteração do artigo 40 do texto da recente Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 19/1998 que estabeleceu um novo modelo previdenciário público, com ênfase no caráter contributivo da necessidade de equilíbrio financeiro atuarial.

Castro e Lazzari (2016, p. 1143) afirmam que “em 1999 foram encaminhados três Projetos de Lei Complementar, de n. 8,9 e 10, sendo que o primeiro e o último se converteram nas Leis Complementares n. 108 e 109, respectivamente.” A Lei Complementar n. 108 estabelece as Entidade Fechadas de Previdência Complementar, enquanto a LC 109 fundamenta a atividade de Previdência Complementar.

Em função das principais modificações previdenciárias do servidor público anteriores a Lei 12.618/2012, pode-se distinguir três situações sobre as regras de transição:

- a) Servidores que ingressaram até a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98
- b) Aposentadorias deferidas entre 01.01.2004 e 05.07.2005
- c) Servidores que ingressaram entre a promulgação da Emenda Constitucional 20 e a promulgação da Emenda n. 41

Essas situações de transição acarretaram o ingresso de processos judiciais buscando a revisão dos benefícios concedidos em prejuízo da nova legislação.

Neste sentido, Castro e Lazzari (2016, p. 1099) afirmam que,

As regras fixadas pelo artigo 2º da Emenda n. 41, para aqueles que já eram servidores anteriormente à promulgação da Emenda n. 20, estabelecem que, para estes, é assegurada aposentadoria com proventos calculados na forma dos §§ 3º e 17 do artigo 40 da Constituição – em sua redação atual, ou seja, *apurados a partir da média aritmética dos valores que serviram de*

cálculo para as contribuições ao Regime, corrigidos monetariamente (grifo do autor).

De fato, a Emenda Constitucional n. 41, de 31 de dezembro de 2003, convertida na Lei n. 10.887/2004, estabeleceu o caráter solidário para o Regime Próprio de Previdência Social, alterando por completo a previdência social do servidor público. Entre as principais alterações destacam-se:

- a) Contribuição solidária para servidores inativos ou pensionistas, bem como do ente estatal.
- b) Revogou a integralidade de vencimentos como base de cálculo para aposentadoria e adotou a média salarial durante o tempo de contribuição.
- c) Revogou a paridade de salários entre os servidores da ativa e os servidores inativos. E, conseqüentemente, modificou a remuneração dos servidores em atividade e reclassificou cargos.
- d) Estabeleceu limites dos valores devidos a título de pensão por morte

De certo, os servidores que ingressaram antes da Lei n. 12.618/2012 estão sob o Regime de Próprio de Previdência Social. Alguns com direito a paridade e integralidade, outros com a perda da paridade e integralidade vencimental.

Em 2012 institui-se o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, pela Lei n. 12.618/2012, em termos gerais, igualando os servidores públicos federais aos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

1.4 DO SERVIDOR ADMITIDO APÓS SANÇÃO DA LEI N. 12.618/2012

Apesar do modelo constitucional de Previdência Complementar ter sido criado pela EC n. 20/1998, somente em 2012 se instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais.

A Lei n. 12.618/2012, de 30 de abril de 2012, instituiu, portanto, o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixou os limites máximos de aposentadorias e pensões a serem pagas pelo regime próprio dos servidores da união e autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar: Funpresp-Exe, Funpresp-Jud e Funpresp-Leg.

Neste sentido, Castro e Lazzari (2016, p. 1.145) afirmam que,

[...] desde o dia 04.02.2013, data em que a Portaria n. 44/2013, da Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc), autorizando o funcionamento do Plano de Benefícios dos servidores do Executivo Federal, foi publicada no Diário Oficial da União, os servidores que entrarem em exercício de cargos efetivos no Poder Executivo, autarquias e fundações federais ingressam nessa nova formatação de cobertura previdenciária.

Os servidores admitidos após a Lei n. 12.618/2012 com salários superiores ao teto estipulado ao Regime Geral de Previdência Social perderam o direito a aposentadoria pela média salarial de contribuição pelo Regime Próprio de Previdência Social.

É evidente que, com a Lei n. 12.618/2012, o legislador buscou equilibrar o déficit previdenciário, equiparando o servidor público aos funcionários da iniciativa privada. Limitando os benefícios previdenciários ao do teto vigente para o Regime Geral de Previdência Social (teto do INSS).

Para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do poder executivo foi criada, por meio de ato presidencial, através do Decreto n. 7.808, de 20 de setembro de 2012, a Fundação de Previdência Complementar do Poder Executivo - Funpresp-Exe. O Poder Legislativo Federal aderiu à Funpresp-Exe, através do Ato da Mesa n. 74, de 31 de janeiro de 2013.

2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO EXECUTIVO

O servidor público, de que trata este trabalho, é o estatutário que possui com a administração relação de trabalho de natureza profissional e não eventual contratado pelo estatuto do servidor público conforme a Lei n. 8.112/1990, no âmbito federal, lotado no poder executivo do quadro da União.

Salienta-se que, o servidor em questão, é o de cargo público de provimento efetivo, que possibilita a aquisição de estabilidade no serviço público e, antes de ser nomeado, deve ser submetido ao procedimento do concurso público de provas ou de provas e títulos, artigo 37, inciso II da CF/1988.

Quanto ao regime de Previdência Complementar, o trabalho delimita-se a analisar as vantagens e desvantagens jurídicas da previdência complementar instituída na Lein. 12.618/2012 que institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais do quadro efetivo. Portanto, a previdência complementar em questão é a Funpresp-Exe do servidor público federal do executivo.

2.1 DA FUNPRESP-EXE

De acordo com a Lei n. 12.618/2012, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) foi criada com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações.

2.1.1 Finalidade, vigência e Natureza Jurídica

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe passou a ter vigência a partir de 04 de fevereiro de 2013 e seu prazo de duração é indeterminado.

De acordo com o Estatuto da Funpresp-Exe, sua finalidade é “administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, na modalidade de contribuição definida”, conforme estabelecido em Lei.

Trata-se de uma entidade fechada de previdência complementar que se encontra estruturada na forma de fundação sem fins lucrativos, de direito privado, com natureza pública e autonomia financeira, administrativa e gerencial.

De acordo com Ibrahim (2015, p. 809),

Importa notar que, a princípio, a Funpresp, assim como as entidades fechadas de previdência complementar em geral, padeceria de um obstáculo à natureza de fundação, pois, em verdade, nessas entidades o patrimônio, em geral, ainda não existe, mas será formado por meio de cotizações fixadas atuariamente. Sem embargo, o obstáculo é aparente, pois o patrimônio não carece da existência real no momento da criação da entidade, mas pode ser potencial, estabelecido por meio de receitas a serem realizadas, especialmente quando os objetivos a serem alcançados são fixados em futuro remoto.

Por ter natureza pública, a Funpresp-Exe se sujeita à Lei n. 8.666/1993 (Lei das Licitações Públicas), regida pelo Estatuto da Funpresp-Exe, pela Lei n. 12.618/2012, de 30 de abril de 2012, pelo Decreto n. 7.808, de 20 de setembro de 2012, e pelas demais disposições legais e regulamentares aplicáveis as entidades fechadas de previdência Complementar.

Ibrahim (2015, p. 810) não concorda com a natureza pública da Funpresp-Exe. Para ele, “a Funpresp, mesmo que criada por lei, não necessariamente teria de ostentar o *status* de pessoa jurídica de direito público. Não busca serviço público nem se submete a regime jurídico de direito público.” Para resolver o impasse, o autor sugere seja declarada uma inconstitucionalidade parcial do artigo 40, §15, da CF/1988 que excluiria a expressão natureza jurídica.

Diante do exposto, percebe-se que a Funpresp-Exe cumpre com sua finalidade e tem vigência legal desde 04 de fevereiro de 2013. No entanto, sua natureza jurídica pública é questionável, o que pode gerar dúvidas e desconfiança no funcionamento da entidade.

2.1.2 Dos Planos de Benefícios

De acordo com Castro e Lazzari (2016, p. 1145), a partir da publicação da Portaria n. 44/2013, no dia 04.02.2013, a Superintendência Nacional de Previdência

Complementar (Previc), autorizou o funcionamento do Plano de Benefícios do Executivo Federal para os servidores que entrarem em exercício de cargos efetivos no Poder Executivo, autarquias e fundações federais.

Quanto ao plano de benefícios, o artigo 12, da Lei n. 12.618/2012 prevê que,

Art. 12. Os planos de benefícios da Funpresp-Exe, da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud serão estruturados na modalidade de contribuição definida, nos termos da regulamentação estabelecida pelo órgão regulador das entidades fechadas de previdência complementar, e financiados de acordo com os planos de custeio definidos nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, observadas as demais disposições da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.

§ 1º A distribuição das contribuições nos planos de benefícios e nos planos de custeio será revista sempre que necessário, para manter o equilíbrio permanente dos planos de benefícios.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 3º do art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, o valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo da conta acumulado pelo participante, devendo o valor do benefício estar permanentemente ajustado ao referido saldo.

§ 3º Os benefícios não programados serão definidos nos regulamentos dos planos, observado o seguinte:

I - devem ser assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos invalidez e morte e, se for o caso, a cobertura de outros riscos atuariais; e

II - terão custeio específico para sua cobertura.

§ 4º Na gestão dos benefícios de que trata o § 3º deste artigo, as entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei poderão contratá-los externamente ou administrá-los em seus próprios planos de benefícios.

§ 5º A concessão dos benefícios de que trata o § 3º aos participantes ou assistidos pela entidade fechada de previdência social é condicionada à concessão do benefício pelo regime próprio de previdência social (grifos do autor).

O Regulamento do Plano de Benefícios da Previdência Complementar do Poder Executivo Federal – ExecPrev, que se encontra disponível no site da Funpresp-Exe, indica que o maior benefício para adesão ao plano de previdência é a contrapartida da União, ou seja, para cada R\$ 1,00 de contribuição efetuada pelo participante, a União, na condição de patrocinadora, também contribuirá com R\$ 1,00, com contribuições definidas de 7,5%, 8,0% e até 8,5% do salário de participação, ou seja, a diferença entre o salário recebido e o teto do INSS. Importante destacar que, o patrocínio é direito exclusivo do servidor público federal efetivo que aderir ao Funpresp-Exe, outros planos de previdência complementar possuem o patrocínio da União.

Quanto ao patrocínio do Governo, vale ressaltar que só se aplica aos servidores públicos federais efetivos que aderiram ao Funpresp-Exe a partir de

04/02/2013 e que recebe proventos acima do teto do Regime Geral de Previdência Social. Caso receba proventos inferiores ao teto, poderá aderir ao Funpresp-Exe como participante ativo alternativo, mas não receberá o patrocínio da União.

Art. 13. Os requisitos para aquisição, manutenção e perda da qualidade de participante, assim como os requisitos de elegibilidade e a forma de concessão, cálculo e pagamento dos benefícios, deverão constar dos regulamentos dos planos de benefícios, observadas as disposições das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001, e a regulamentação do órgão regulador das entidades fechadas de previdência complementar.

Parágrafo único. O servidor com remuneração inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social poderá aderir aos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar de que trata esta Lei, sem contrapartida do patrocinador, cuja base de cálculo será definida nos regulamentos (grifo do autor).

O Regulamento do Plano de Benefícios da Previdência Complementar do Poder Executivo Federal classifica detalhadamente as espécies de beneficiários, conforme a adesão do servidor, ou seja, participante, assistido ou beneficiário. Descritos de acordo com o artigo 5º, I, II, III, do referido regulamento, dos quais se destacam:

I - Participante Ativo Normal: o servidor público titular de cargo efetivo dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal que aderir ao Plano e se encontrar nas seguintes situações:

- a) esteja submetido ao Teto do RGPS; e
- b) possua Base de Contribuição superior ao Teto do RGPS

II - Participante Ativo Alternativo: o servidor público titular de cargo efetivo dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal que aderir ao Plano e se encontrar em pelo menos uma das seguintes situações:

- a) não esteja submetido ao Teto do RGPS; ou
- b) possua Base de Contribuição igual ou inferior ao Teto do RGPS.

III - Participante Autopatrocinado: o Participante Ativo Normal ou o Participante Ativo Alternativo que optar pelo instituto do Autopatrocínio, nos termos da Seção II do Capítulo IX, em razão de perda parcial ou total de sua remuneração, inclusive pela perda do Vínculo Funcional.

Como vantagem anunciada para a adesão ao Funpresp-Exe tem-se o benefício fiscal. A legislação tributária permite poupar até 12 % da renda bruta tributável anual sem incidência de Imposto de Renda aos servidores assistidos pelo Funpresp-Exe.

De acordo com o Regulamento da Funpresp-Exe, a legislação permite que o participante escolha entre o Regime de Tributação Progressivo e o Regressivo que define a alíquota de pagamento do Imposto de Renda. Na Progressiva, quanto maior a renda, maior a tributação com limite máximo de 27,5%. Na Regressiva vai de

acordo com o tempo de contribuição no plano, ou seja, quanto mais tempo contribuindo, menor será o imposto.

Destaca-se também que o salário de participação para a poupança previdenciária será escolhido pelo participante, sendo o mínimo de R\$ 78,71 (Setenta e oito reais e setenta e um centavos) mensais.

O artigo 3º, da Lei n. 12.618/2012, facultou a adesão dos servidores que haviam ingressado no serviço público antes do início da implementação dos Planos de Benefícios da Funpresp-Exe.

Sendo assim, conforme Castro e Lazzari (2016, p. 1146), a Lei n. 12.618/2012, “[...] assegurou a tais servidores um benefício especial, que se somará ao benefício do Regime Próprio de Previdência Complementar (RPPS), que serão pagos, ambos a partir da concessão da aposentadoria.”

Quanto aos cálculos do benefício especial, considera-se o disposto no artigo 3º, § 2º, da Lei 12.618/2012, *in verbis*:

§ 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o **caput** deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

Observa-se também que, após a adesão ao Funpresp-Exe, o artigo 14 da Lei n. 12.618/2012, permite aos filiados:

Art. 14. Poderá permanecer filiado aos respectivos planos de benefícios o participante:

I - cedido a outro órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas empresas públicas e sociedades de economia mista;

II - afastado ou licenciado do cargo efetivo temporariamente, com ou sem recebimento de remuneração;

III - que optar pelo benefício proporcional diferido ou autopatrocínio, na forma do regulamento do plano de benefícios.

§ 1º Os regulamentos dos planos de benefícios disciplinarão as regras para a manutenção do custeio do plano de benefícios, observada a legislação aplicável.

§ 2º Os patrocinadores arcarão com as suas contribuições somente quando a cessão, o afastamento ou a licença do cargo efetivo implicar ônus para a União, suas autarquias e fundações.

§ 3º Havendo cessão com ônus para o cessionário, este deverá recolher às entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei a contribuição aos planos de benefícios, nos mesmos níveis e condições que seria devida pelos patrocinadores, na forma definida nos regulamentos dos planos.

De modo geral, a Funpresp-Exe oferece aos mesmos benefícios disponíveis em outros planos de previdência complementar de contribuição definida. Ressalta-se, que no que se refere ao valor pretendido pelo participante quando for se aposentar, este dependerá da soma de suas contribuições, bem como da rentabilidade obtida nos investimentos feitos pela Funpresp-Exe para compor sua reserva previdenciária.

2.1.3 Portabilidade e Resgate

De acordo com a Funpresp-Exe, o participante tem direito a portabilidade do valor da contribuição, desde que cesse o vínculo com o órgão e após a carência de três anos. A portabilidade em questão é o percentual da reserva legal, que representa 71,47% do montante contribuído mensalmente. A única vantagem é poder transferir, também, a reserva acumulada pelo patrocinador.

Para aqueles que não completaram a carência de três anos, é possível optar pelo “autopatrocínio” até completar a carência e depois efetuar a portabilidade. Neste caso, além da própria contribuição, o beneficiário deve arcar com as despesas provenientes do patrocínio da União, no percentual de 7,5%, 8,0% e 8,5%, conforme o contrato estipulado entre as partes.

O resgate é possível desde que o participante se desvincule do órgão. O valor do resgate é o mesmo da portabilidade, ou seja, de 71,47% das contribuições mensais, mas somente ao que corresponde a reserva acumulada em sua conta individual. Para resgatar a reserva decorrente das contribuições da União, o tempo que permaneceu no plano indicará o quanto poderá resgatar.

Pela regra geral, o participante não pode resgatar o valor integral em uma única parcela no momento da aposentadoria, pois a finalidade do plano é garantir uma renda mensal obedecendo parâmetros de uma perspectiva de vida. No entanto, para aqueles que constituem uma reserva suplementar, formada por contribuições facultativas, possibilita-se resgatar até 25% de uma única vez. Porém, o restante será transformado em benefícios mensais.

2.1.4 Adesão dos Servidores Públicos Federais com Ingresso Anterior à Lei n. 12.618/2012

Os servidores públicos federais que ingressaram no quadro do Executivo antes de 04.02.2013 tem sua aposentadoria regulamentada pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, mas, se desejarem, podem aderir ao plano de Previdência Complementar mediante prévia e expressa opção, como pressupõe o Art. 1º, § 1º, da Lei n. 12.618/2012.

§ 1º Os servidores e os membros referidos no **caput** deste artigo que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo, observado o disposto no art. 3º desta Lei. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 13.183, de 2015) (grifos do autor).

Neste sentido, convém observar que os servidores que, sem quebra de vínculo com a Administração, ingressaram no serviço público federal antes da vigência do novo regime optar pela adesão à previdência complementar não poderá retornar ao antigo regime, pois essa decisão é de caráter irrevogável e irretratável.

O artigo 3º, §§ 1º a 8º, d Lei n. 12.618/2012 prevê o chamado benefício especial, pelo qual o servidor público federal que ingressou no serviço público anterior a vigência da Previdência Complementar, que opte por aderir a previdência complementar, possa receber uma compensação (averbação) pelo tempo de contribuição já transcorrido no seu regime anterior.

Ibrahim (2015, p. 813) apresenta uma situação de simulação para melhor entendimento da questão,

O cálculo do benefício especial é composto de duas partes. Em primeiro lugar, faz-se a média remuneratória do servidor desde julho de 1994 (data do plano Real) até a data de mudança de regime. Por exemplo, de forma a facilitar o entendimento, vamos imaginar um servidor que vinha recebendo, em todos os seus anos na atividade pública, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e o limite máximo do RGPS, no mesmo período, tenha se mantido no fictício valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Para o exemplo não há inflação no período.

Pois bem, admitindo-se essa permanência de valores, a média das 80% maiores remunerações do servidor em valores atuais, será de R\$ 20.000,00. Desse valor, que é calculado a partir das remunerações atualizadas mês a mês – correção essa aqui desconsiderada como inexistente – terá agora o RPPS que fazer a diferença frente ao limite

máximo o RGPS vigente. No exemplo, R\$ 4.000,00. Logo, a base-de-cálculo para o benefício especial será de R\$ 16.000,00.

Os professores e professoras que ingressaram no serviço público em período anterior a vigência da Lei n. 12.618/2012, recebem acima do teto e querem aderir a previdência complementar, tem um fator de conversão com fixação no máximo, igual à unidade. Ibrahim (2015, p. 813) explica que,

O índice é encontrado a partir da razão entre a quantidade de contribuições mensais efetuadas ao RPPS até a data da opção, dividida por 455, quando servidor titular de cargo efetivo, 390, quando servidora (ou professor de ensino fundamental), 325, quando professora de ensino fundamental. [...] Os parâmetros apresentados não são arbitrários. A regra para o homem, com divisor de 455, decorre da multiplicação de 35 anos (tempo de contribuição mínimo para o benefício pleno em RPPS) por 13, número de contribuições anuais, incluindo a gratificação natalina. O mesmo raciocínio vale para as mulheres (30 anos) e professores (30 ou 25 anos, homem ou mulher, respectivamente).

Diante do exposto, convém ao servidor público federal do poder executivo, com ingresso anterior à vigência da Lei n. 12.618/2012, analisar criteriosamente as vantagens e desvantagens econômicas e jurídicas antes de optar pela adesão à Funpresp-Exe, devido seu caráter irrevogável e irretratável.

2.1.5 Da adesão por Servidores Oriundos de Outros Entes da Federação

Aos servidores oriundos de cargo público estadual, municipal ou distrital, que ingressaram no serviço público federal após a vigência da previdência complementar, mesmo que ingresse sem a interrupção do seu vínculo com a Administração, a Lei não prevê a manutenção do regime previdenciário anterior. No entanto, o artigo 22, da Lei n. 12.618/2012 garante um benefício especial aos servidores que se encaixam nessa situação e que aderirem à previdência complementar, é uma espécie de compensação dos valores pagos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), durante o período de contribuição.

Art. 22. Aplica-se o benefício especial de que tratam os §§ 1º a 8º do art. 3º ao servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive ao membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar e que ingresse em cargo público efetivo federal a partir da instituição do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, considerando-se, para esse fim, o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal, assegurada a compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal (grifo do autor).

Neste sentido, reza o texto legal que os servidores que deixaram cargos públicos de outras esferas da Federação para assumir cargo público vinculado à União, ambos os cargos com salários superiores ao teto do RGPS, devem optar por aposentar com o teto do INSS ou devem aderir à Previdência Complementar.

Analizando o texto legal que coíbe a manutenção do antigo regime de previdência social pelos servidores oriundos de outros entes da federação que, sem interrupção, empossou-se no serviço federal do poder executivo, revela-se uma verdadeira coação para que faça adesão ao Regime de Previdência Complementar sob o argumento de ser obrigado a se aposentar com o valor do teto do INSS.

Para Ibrahim (2015, p. 115), as regras transitórias deveriam servir a todos os servidores públicos, portanto, para ele,

[...] Não há razão para a mudança de cargo público trazer a perda do regime transitório. Na verdade, isso somente serviria para estimular a inércia profissional e a insatisfação dos que visavam a novas colocações no serviço público. Nada disso encontra amparo na Constituição de 1988.

Neste sentido, a Associação Nacional dos Advogados da União (ANAUNI), conseguiram, por meio de liminar, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que para os Advogados da União, o regime de previdência complementar – Funpresp-Jud, seja retratável e revogável até que se esgote os recursos acerca da questão no Poder Judiciário.

Sendo assim, é conveniente aos servidores que vierem a se sentir lesados, analisar a possibilidade de buscar judicialmente o reconhecimento do direito de optar pela manutenção do regime previdenciário antigo.

2.2 DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE OUTROS PLANOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O artigo 202, da Constituição Federal de 1988, prevê que o regime de previdência privada complementar é organizado de forma autônoma e facultativo, ou seja, não está vinculado ao contrato de trabalho ou a remuneração do servidor e não é obrigatória a adesão ao Regime Complementar regulado na Lei n.12.618/2012.

De fato, o texto legal não obriga o servidor público federal do poder executivo a aderir à Funpresp-Exe. Neste sentido, o servidor em questão é livre para contratar

qualquer empresa de previdência complementar que melhor atender as seus projetos de aposentadoria.

Por outro lado, o artigo 202, § 5º, da CF/88, libera o empregador das contribuições como patrocinador, caso o servidor federal do executivo opte por outro regime de previdência privada. Pois as regras de patrocínio “um por um”, com contribuições de 7,5%, 8,0% até 8,5%, são restritas para o Regime de Previdência Complementar Fechado, previsto na Lei n. 12.618/2012.

No que trata da previdência social do servidor público federal contratado após a vigência da Lei n. 12.618/2012, a contribuição obrigatória esta vinculada ao teto do Regime Próprio de Previdência Social, que atualmente é o mesmo valor do teto do INSS/RGPS.

Pelo exposto, o servidor público federal que não optar pelo ingresso no Funpresp-Exe, pode escolher se aposentar com o teto pelas regras vigentes no Regime Próprio de Previdência Social, pode escolher outro regime privado de previdência complementar aberto; fazer investimentos diversos como aplicações bancárias ou aplicações em imóveis. Portanto, a nova legislação trouxe liberdade para o servidor investir seus rendimentos como melhor lhe convier.

3 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO EXECUTIVO: BENEFÍCIO OU ÔNUS JURÍDICO?

Desde que instituída, a previdência dos servidores públicos federais passou por diversas alterações, quais sejam a EC n. 20/1998, a EC n. 41/2003, a EC n.47/2005 e, por último, a Lei n. 12.618/2012.

Este contexto de mudanças e incertezas jurídicas coloca o servidor diante da seguinte questão: Do ponto de vista jurídico, a previdência complementar, nos moldes da Lei n. 12.618/2012, representa um ônus ou um benefício para o servidor público federal efetivo do poder executivo?

Por se tratar de uma questão pontual, a resposta mais viável a essa pergunta certamente seria “depende do caso concreto”. Sendo o direito ramo das ciências humanas, torna-se inviável para este trabalho, apontar ônus e bônus para cada caso em concreto.

Diante das incertezas jurídicas quanto ao ônus ou benefício advindos da Lei n. 12.618/2012, busca-se, nas próximas linhas, apontar as vantagens e desvantagens jurídicas da Previdência Complementar, para os servidores públicos federais efetivos do poder executivo.

3.1 POSSÍVEIS INTERESSADOS

No que tange os Servidores Públicos Federais, considerando uma remuneração superior ao teto do RGPS que regula o teto do RPPS (atuais R\$ 5,189, 81) e considerando os ensinamentos de Castro e Lazzari (2016), após a vigência da Lei n. 12.618/2012 tem-se as seguintes situações:

- a) Ocupante de cargo federal, servidor novo, não ocupante de cargo anterior - Este servidor poderá contribuir: apenas para o RPPS (teto do RGPS); para o RPPS (teto) + Funpresp-Exe (patrocínio da União); para o RPPS (teto) + outra Previdência Privada (sem patrocínio).
- b) Ocupante de cargo federal, que já era servidor antes de 04 de fevereiro de 2013 e permanece no mesmo cargo - Este servidor poderá: continuar no RPPS (EC 47/2005) / (EC 41/2003); contribuir para o RPPS (teto) + Funpresp-Exe (patrocínio da União) + benefícios; contribuir para o RPPS + outra Previdência Privada (sem patrocínio e sem benefício)

c) Ocupante de cargo federal, oriundo de outro cargo federal, que migrou sem quebra no serviço público - Este servidor poderá: continuar no RPPS (teto); contribuir para o RPPS (teto) + Funpresp-Exe (patrocínio da União) + benefícios; contribuir para o RPPS + outra Previdência Privada (sem patrocínio e sem benefício).

d) Ocupante de cargo federal, oriundo de cargo estadual, distrital ou municipal, que migrou sem quebra do serviço público - Este servidor poderá: continuar no RPPS (teto); contribuir para o RPPS (teto) + Funpresp-Exe (patrocínio da União); contribuir para o RPPS + outra Previdência Privada (sem patrocínio e sem benefício).

e) Ocupante de cargo federal, oriundo de cargo público Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, que migrou com quebra no serviço público - Este servidor poderá: continuar no RPPS (teto); contribuir para o RPPS (teto) + Funpresp-Exe (patrocínio da União); contribuir para o RPPS + outra Previdência Privada (sem patrocínio e sem benefício)

No entanto, salienta-se que, no tocante as situações, ora apresentadas, não se levou em consideração o interesse de servidores públicos federais do poder executivo que percebam remunerações inferiores ao teto do RGPS (R\$ 5.189,81), mesmo que seja possibilitada e regulamentada sua adesão ao Funpresp-Exe, pois esta categoria não engloba uma posição mínima de vantagem ou desvantagem diante da adesão ao plano de benefícios da Funpresp-Exe e não é foco de especulações para o estudo em questão.

3.2 PONTOS POSITIVOS

Considerando o atual cenário brasileiro de crise econômica, política e ética; a primeira e grande vantagem jurídica para a adesão dos servidores públicos federais do executivo – opção pelo § 16, artigo 40, da Constituição Federal de 1988, é a desoneração dos cofres públicos. Qual seja,

[...] um sistema previdenciário público, básico e universal, ao lado de um sistema de aposentadoria complementar, este último ora compulsório, ora facultativo; custeado pelo sistema contributivo de repartição – a contribuição do segurado é a base principal do financiamento; e há limite de idade para a concessão de aposentadorias, que não sejam por incapacidade definitiva (CASTRO; LAZZARI, 2016, p. 1169).

Superada a questão da vulnerabilidade e hipossuficiência do servidor público em detrimento do Estado, a Funpresp-Exe apresenta campanhas publicitárias, com o intuito de aumentar o número de servidores no Regime de Previdência Complementar, apresentando, com base na Lei n. 12.618/2012, as seguintes vantagens:

- a) O participante pode escolher o percentual de sua contribuição;
- b) Não impõe limite de idade para a adesão;
- c) É possível a dedução de suas contribuições no Imposto de Renda, até 12% dos rendimentos tributáveis, enquanto estiver em atividade;
- d) Receber até 100% da rentabilidade líquida dos investimentos em sua conta individual;
- e) Participar de uma Entidade sem fins lucrativos, com baixas taxas de administração e gestão;
- f) Receber contribuição do patrocinador em sua conta individual – contribuição paritária;
- g) Resgate e portabilidade, obedecidas às regras legais;
- h) Gestão compartilhada;
- i) Melhores taxas para aquisição de empréstimos e financiamento imobiliário;
- j) Ganhos inesperados;
- k) Deixar de contribuir para o RPPS após a aposentadoria.

Diante da lista de vantagens apontadas pela Funpresp-Exe, para analisar, é preciso considerar as seguintes premissas:

- o servidor deve ter rendimentos superiores ao teto do RGPS - atuais R\$ 5.189,82 (cinco mil, cento e oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos);
- A vinculação compreende o sistema dentro do qual os benefícios do RPPS estão sujeitos ao teto do RGPS quanto à adesão RPC.

Importante ressaltar que, o servidor, que optar pelos dois regimes (RPPS + RPC), terá um aumento real na sua remuneração líquida, pois contribuirá com 11% sobre o teto do RGPS e 7,5%, 8,0% ou 8,5% sobre o excedente no caso de adesão a um dos planos do Funpresp-Exe. Além do patrocínio paritário da União, para os servidores que se enquadram neste benefício, conforme na Lei n. 12.618/2012.

Destaca-se, das vantagens, que abre a possibilidade de portabilidade para outra entidade de previdência complementar (aberta ou fechada) do seu direito

acumulado, ou seja, à reserva acumulada pelo participante, originárias de sua cota parte e adicionada da cota parte do patrocinador.

Para o servidor que fizer opção prevista no artigo 40, § 16, da CF/1988, quando completar os requisitos para aposentadoria, terá direito a três benefícios: do RPPS (limitado ao teto do RGPS), benefício especial (servidor anterior a vigência da Lei n. 12.618/2012) e o benefício da previdência complementar (Funpresp-Exe).

Supondo que o fundo previdenciário do Funpresp-Exe obtenha sucesso gerencial e financeiro, o servidor que aderir ao plano (RPPS + benefício do RPPS + RPC) e efetuar contribuições de longo prazo (mais de quarenta anos), hipoteticamente, terá um benefício superior do que se tivesse permanecido com o RPPS, apenas. Sendo ainda mais vantajoso, se forem consideradas os benefícios com dedução no Imposto de Renda e a não incidência de contribuição previdenciária.

Por fim, outra vantagem que o plano de previdência complementar oferece é a constituição de patrimônio transmissível aos herdeiros sobre o saldo porventura existente na reserva individual do participante, neste caso em específico, o servidor sem dependentes, não constituirá pensão por morte.

3.3 PONTOS NEGATIVOS

De início, fica claro que o Regime de Previdência Complementar tem por finalidade superar o déficit previdenciário. O déficit previdenciário, entende-se, assim, ser de culpa principal do servidor público federal que onera os cofres públicos com a folha de pagamento. Sendo assim, conclui-se que, a mudança na lei de aposentadorias do servidor público federal tem por objetivo principal beneficiar o Estado em detrimento da vulnerabilidade e hipossuficiência do servidor, ou seja, "para todo bônus, um ônus".

A cada ano ocorrem mudanças no teto do regime Geral da Previdência Social. Essas oscilações certamente acarretarão prejuízos na aposentadoria do servidor público que optar pelo regime complementar, pois o aumento no salário do servidor público federal não acompanha o aumento do salário mínimo nacional.

A Lei n. 12.618/2012 adotou o Regime Financeiro de Capitalização e o plano de benefício será estruturado mediante contribuição definida, o que possivelmente afetará negativamente a renda do servidor que aderir ao plano. Pois, no mercado de

capitais pode haver tanto crescimento, como perdas nos investimentos, não sendo capaz de suprir a cobertura universal.

Quanto ao patrocínio do empregador, há que se considerar que o teto para a contrapartida patronal é de 8,5%. Considerando que no regime anterior, onde a União contribuía com alíquota de 22% e o sistema era deficitário, não é difícil de deduzir que os servidores que aderirem ao Funpresp-Exe terão suas expectativas de renda frustradas, hipoteticamente.

Sendo assim, para o servidor público federal do executivo que ingressou após a vigência da Lei n. 12.618/2012, e não goza do benéfico previsto na lei, a maior desvantagem fica por conta da não certeza do resgate prometido quando da ocorrência da aposentadoria.

No mesmo sentido, os servidores, em sua grande maioria, contribuem em período mínimo o que, conseqüentemente, pressupõe ganhos inferiores, do que seria devido no resgate programado.

Além disso, a aposentadoria pelo Regime de Previdência Complementar é calculada sobre a expectativa de vida do participante. Supondo que o servidor venha a viver além do programado, ele receberá o benefício por sobrevivência do assistido em substituição ao valor da aposentadoria. Isso pode acarretar uma redução de 20 ou 30% no valor do benefício complementar.

É sabido que nos regimes de previdência complementar em geral, o risco é sempre ônus do beneficiário. Portanto, não se deve ignorar o risco pela adesão RPC, de que trata o artigo 40, § 16, CF/1988.

Tendo em vista que o sistema previdenciário brasileiro paira a beira do abismo, é flagrante a necessidade do ponto de vista da gestão governamental e fiscal a necessidade de promover a reforma previdenciária. Por outro lado, o servidor público federal é parte vulnerável e hipossuficiente na relação custo-benefício da proteção social devida pelo poder público.

Portanto, analisando prós e contras para o novo regime jurídico de previdência, ora adotado como benéfico, do ponto de vista Estatal, para a proteção dos servidores públicos federais. Resta, desta análise, concordar com Castro e Lazzari (2016, p. 1218) que apresentam a seguinte solução hipotética para o déficit previdenciário dos servidores públicos:

Quanto a aposentadorias e pensões a servidores públicos, entende-se que deve haver um regime híbrido, no qual estaria abrangido por contribuições

para um regime de repartição (já existente) o direito a prestações não programadas (salário-maternidade, licenças para tratamento de saúde, aposentadoria por invalidez) e num regime público – gerido pelos próprios interessados – estariam custeados os benefícios programáveis (aposentadoria voluntária e por idade), [...].

Por tudo que foi dito, interessa saber que, do ponto de vista do servidor público federal do poder executivo, aderir ao Regime de Previdência Complementar, nos moldes da Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, representa um risco em longo prazo, senão em curto prazo. Por certo, a proposta da Funpresp-Exe é como um presente embrulhado, seu conteúdo é imprevisível. Portanto, antes de aderir ao Regime de Previdência Complementar, ora apresentado e analisado, o servidor deve verificar todas as vantagens e desvantagens para depois determinar sua disponibilidade em assumir o ônus ou bônus, da adesão ou da não adesão ao plano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A normatização da previdência complementar do servidor público federal, pela Lei nº 12.618/2012, definitivamente, iniciou uma nova etapa no sistema previdenciário brasileiro. É certo que, o objetivo principal do legislador foi o fortalecimento do Estado em detrimento da vulnerabilidade do servidor na relação trabalhista.

De todo modo, o novo regime sofre com a baixa adesão tanto dos novos servidores, quanto daqueles servidores contratados pelo Regime Próprio de Previdência Social, anteriores a Lei n. 12.618/2012.

Da análise jurídica da RPC verificam-se muitas questões a serem resolvidas, como é o caso dos servidores oriundos de outros entes da federação com contratos em regime próprio, anteriores à Lei e Servidores que avançaram na carreira na mesma esfera jurisdicional.

Ressalta-se, também, que a definição do salário pelo teto do RGPS, visa igualar o servidor público aos beneficiários do Regime Geral. Em outras palavras, o servidor acredita que pertence ao regime próprio, enquanto, na verdade, obedecem as mesmas regras impostas ao regime geral.

Cabe considerar ainda que, existe muitas controvérsias envolvendo os possíveis benefícios apontados pela previdência complementar do servidor público federal do poder executivo, como gestão dos recursos do Funpresp-Exe, rentabilidade, aposentadoria antes do prazo, redução dos rendimentos para quem, porventura, viver mais do que o esperado.

Considerando, ainda, que, o servidor público é a parte hipossuficiente na relação de trabalho, fica claro o cerceamento de direitos provocados pelo instituto da Previdência Complementar ao servidor público federal, transformando-o num

beneficiário comum, com aposentadoria limitada ao teto do RGPS. Portanto, não há razão para se discutir ônus ou bônus de regime previdenciário se resta provado que o maior ônus é o fortalecimento do Estado em detrimento da vulnerabilidade do Servidor Público.

Desta maneira, cumpre ao servidor analisar, no caso concreto, a opção mais rentável para garantir uma aposentadoria tranquila. Portanto, o servidor dispõe das seguintes opções: aderir ao Fundo de Previdência Complementar do Poder Executivo - Funpresp-Exe, contribuindo mensalmente nos valores superiores ao teto do INSS e recebendo o patrocínio da União; permanecer apenas com o teto do Regime Próprio de Previdência Social; aplicar em imóveis ou, ainda, optar por buscar outra fonte alternativa de investimento.

Em suma, embora se tenha apontado vantagens e desvantagens da previdência complementar ao servidor público federal do executivo, o problema do déficit no sistema previdenciário brasileiro está longe de ser resolvido. Em face da complexidade da proteção ao indivíduo, em termos de previdência, e do princípio da autonomia da vontade, somente o servidor pode decidir se a previdência complementar, nos moldes da Lei n. 12.618/2012, poderá lhe trazer benefícios ou ônus.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. [...] autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, [...] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015**. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, [...] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 07 dez. 2015.

_____. **Lei n. 8.823, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em: 08 dez. 2015.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Brasília: MPS, 2009. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.). Disponível em: <<file:///C:/Users/12345/Downloads/30.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

CASTRO, Carlos Roberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. rev., atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FUNPRESP. **Estatuto da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo**. PDF. Disponível em: <<https://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2016/05/Estatuto-Funpresp1.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

FUNPRESP. **Previdência Complementar do Professor**. Informativo em PDF. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1233110-Previdencia-Complementar-do-Professor/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

FUNPRESP. **Regulamento do Plano de Benefícios da Previdência Complementar do Poder Executivo Federal - ExecPrev**. Informativo em PDF. Disponível em: <<https://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2014/11/Regulamento-ExecPrev-Novo.pdfcontent>>. Acesso em: 20 maio 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 11. ed.: Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Juspodvm, 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Marcelo. **Previdência e serviço público, patrimônios da nação**. Brasília: ANFIP, 2005. 110p.

PACHECO FILHO, Calino; WINCKLER, Carlos Roberto. **Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1040/1355>>. Acesso em 10 jun. 2016

Porto, Valéria. **Previdência Social dos Servidores Públicos: regime próprio e aposentadoria complementar**. Curitiba: Juruá, 2014.

RIBEIRO JUNIOR, Herculano José; GONÇALVES DE FARIA, Nazário Maia; COSTA, Rafael Antônio Queiroz. **Revisões de Benefícios previdenciários dos Servidores Públicos**. Curitiba: Juruá, 2013.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996.

STF. **RE: 482207 PR, Agravo Regimental**. Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 12/05/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009. Disponível em:

<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4124315/agregno-recurso-extraordinario-re-482207-pr>>. Acesso em 06 de jun. 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**: Regime geral de previdência social e regimes próprios de previdência social. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OBRAS CONSULTADAS

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, Eva. Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Hernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.